

改革派知事の16年

改革派知事の16年

—— 高知・橋本県政と政党政治の再編成 ——

樋口直人	(徳島大学総合科学部)
矢部拓也	(徳島大学総合科学部)
松谷満	(桐蔭横浜大学スポーツ健康政策学部)
高木竜輔	(いわき明星大学人文学部)

1. 問題の所在

橋本大二郎・前高知県知事は、1990年代から2000年代にかけて一世を風靡した改革派・無党派知事の先駆けであり、なおかつそのなかでもっとも長い間、知事の座についていた¹。橋本県政を語るに際して、その行政改革や政策効果などに焦点が当てられがちであるが（仮谷 2004；小根田 2007），むしろユニークなのは16年の間に生じた議会内の支持基盤の変化である²。橋本に投票する有権者自体は、一部を除けばそれほど大きくは変わっていないと思われるが，議会内での支持の変化は大きなものであった³。初回の選挙では保守系無所属として社会党の支持だけを受けていたのが，圧倒的な得票での当選により共産党以外は与党に転じた。二期目の途中では，自民党と対立する一方で共産党が対立姿勢から転換した。三期目以降は共産党が実質与党になり，自民党以下それ以外の政党は野党になるなかで，保守系会派が分裂して2つの橋本与党会派ができるに至った。

筆者が橋本県政に着目するのは，そうした知事－議会関係の特質にこそ，ポスト55年体制の地方政治を解く鍵のひとつが隠されているからである。一般に，地方議員は政党政治家より地域代表としての性格が強く，それゆえ地域に根ざした保守系無所属の比率が，選挙単位の規模が小さくなるほど高まっていく。それはデュルケムの機械的連帯と有機的連帯の差異のようにみえるが，地方議会でもっとも政党色が強い（無所属が少ない）県議会にあって

も、「機械的連帯」たる性格は残っている。地方議会の議席配分は安定的で、多くの県で自民党・保守系が過半数を占めるのは、実質的には地域代表が県政に進出することを反映している⁴。

しかし、知事－議会関係に目を転じればよりダイナミックな動きが生じており、本稿ではその点に着目する。議会構成はそれほど大きく変化しない以上、知事がコントロールできるのはすでにいる議員との関係を変えることでしかない。知事－議会関係は、55年体制末期にはほとんどの都道府県で、野党＝共産党でそれ以外は与党という性格が強まった。現在でもそうした都道府県は多いが、それが部分的であれ組み替わったのがポスト55年体制の特徴といえる。そして高知は、「橋本新党」という形で議会構成そのものを大きく変えたわけではないものの、議会との関係は16年間で大きく変化した。以下では、その過程を記述・分析しつつなぜそうした変化が生じたのかを最後に議論したい。

本稿の記述は、特に断りが無い限り我々が2007年1月～2009年3月にかけて行った聞き取り調査にもとづく。聞き取りは橋本自身のほか、主要政党、県会議員、労働組合、県内首長、橋本陣営関係者に対して行っている。政治的に微妙な問題に対する聞き取りを含むため、インタビュー時に録音をしていないが、当人の語りを可能な限り生かす形で記録をとった。本文中では、こうした記録からの引用であることをお断りしておく。これ以外に、2004年10月には2003年高知県知事選挙での投票行動をテーマとして、高知市内の有権者にサーベイ調査を行ったが、このデータは本稿で用いない（丸山ほか2006）⁵。

2. 分析の視点——「中抜き」政治への転換期

(1) 中抜き政治の理論的背景

革新自治体が退潮した1970年代後半以降、国政の間では保守化が喧伝されてきたが、地方政治では相乗り首長の増加により、保守化というよりはむしろ経営化（間場 1983）が進行した⁶。相乗り首長の選挙は、多くの場合に

において対抗馬が共産党からしか出ないため、告示前から実質的に勝敗は決まっており、それゆえひとたび相乗りが成立すると連合の安定性は高い（村上 1995）。相乗り首長の下での地方政治の特徴は、共産党以外の主要政党が与党化して一定の利益配分の恩恵を受け、それは労働組合や部落解放同盟など旧社会党の支持基盤も例外ではない点にある。こうした体制には、革新自治体において確立したこれらの団体が持つ権益を、退潮後も維持できるというメリットがあった。

しかし、このような相乗り首長の安定性是有権者からの正統性の調達という点で問題を抱えていた。共産党以外が与党となり、議会・団体の水準ではほとんど反対勢力が存在しなくなるが、一般有権者から選挙の際の選択肢を奪うことにもなる。そうした不満は、相乗り首長が出馬した選挙での投票率の顕著な低下に現れている。院内（議会およびそれと密接に結び付いた団体・個人）での安定性が、院外（議会との結びつきがない団体・個人）での正統性低下をもたらすという逆説が生じるわけである。

院外の拡大＝団体による政治的統合機能の低下は、都市化や産業形態の変化などにより徐々に進展してきたが、それを一気に可視化したのが55年体制の崩壊だったと考えられる⁷。すなわち、55年体制の崩壊後に無党派層が10ポイント以上増加し、選挙の帰趨をしばしば決定するようになった（小林・堤 2000；河野・中瀬・加藤 2001；松本 2001）。かくして、相乗り首長に反旗をひるがえす需要側の条件が整い、相乗り首長・共産党候補以外の有力な選択肢が与えられたとき、相乗り首長が敗れる素地が生まれることとなった。

その結果、日本の地方政治を包括的に概観した曾我・待鳥（2007）が無党派知事の時代と呼んだ状況が、都道府県政のレベルで生まれている。ここで無党派知事とは、ほとんどは保守系で複数政党が支持する有力候補を、無党派を標榜する候補が破った場合に誕生するわけだが、これはあくまで選挙の局面にしか着目していない。当選後、無党派・改革派知事に対峙するのは定義上ほとんどが野党である県議会であり、相乗り知事時代の利害調整様式に慣れた都道府県官僚たちである。当選によって正統性を獲得したとしても、

それだけでは任期4年間の県政運営はできない。そこで無党派・改革派知事ならではの統治手法を編み出す必要が生じる。

これを図式的に表したのが、次頁の図である。これはクラウド・オフエによる統治をめぐるサブシステム関係の図式を日本の地方政治に適用したもののだが、55年体制下にあつては次のように機能していた。二代表制制といつても、議会に対する首長・行政の優位が日本の地方政治の基調とされてきたが、議会はそれと結び付いたさまざまな利益集団の意思を行政に反映させる役割を果たしてきた（丸山 2008）。地方議員は、そうした利益配分を有権者に行ふことにより、有権者からの忠誠＝票の獲得を行えたわけである。首長・行政も、こうした議会・団体の意を汲んだ統治を行うことで、政党・団体からの推薦を勝ち取り、安定的な選挙戦を可能にしてきた。そこには、議会・団体が行政と有権者の間の利益媒介を行う、日本型クライエンタリズムが存在する（佐藤 1997）。

しかし、55年体制の崩壊は二重の意味で議会・団体の媒介機能を損ねる結果をもたらした。第1に、公共事業費が1993年をピークとして減少したように、配分すべき資源のパイが小さくなり、財政赤字の増加と相俟って投資的経費の額が減少した。これは単に団体の忠誠心を弱めるのみならず、利益配分の恩恵を被る有権者の減少をももたらす。加えて財政・正統性の両面で、クライエンタリズム的手法のメリットが低下したともいえる。第2に、無党派層の増大がはしなくも示したように、55年体制型の利益配分の恩恵にあずかる人口自体が減少した。これは、公共事業費の削減とは異なり長期的で段階的な変化により生じた事態であるが、財政難やハコモノ作りの争点化、政治不信といったきっかけで容易に顕在化するともいえる。

そうしたさなかで当選した無党派・改革派知事には、かつての相乗り知事と同様に議会・団体の意向を尊重する旧来型の統治手法をとるという選択肢もある。しかし、そうした統治手法が困難になりつつあるがゆえに無党派・改革派知事が誕生したのであり、自らの正統性を損なう副作用と格闘せざるをえなくなる。それゆえ、図のような新たな統治手法を採用することで、無党派・改革派知事は地方政治の変動の結果であるのみならず、自らが変動の

担い手にもなっていく。

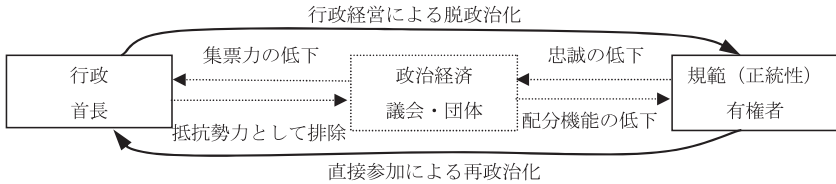


図 ポスト55年体制の地方政治・組織の影響力低下による「中抜き」の構造
注：Hanbermas (1973), Offe (1984) をもとにして作成。

無党派・改革派知事が注目されたのは、単に現象としての新奇性だけによるものではない。無党派・改革派知事にもさまざまなバリエーションがあるが、その中で共通するのは「院内との対立」と「院外からの直接的な支持調達」であり、両者は密接に関連している。これまでは、院内との融和は院外からの支持調達につながっていたが、それが不可能になった段階で院内と院外の支持はトレードオフ関係に近づいていく。つまり、どちらからの支持も得ることは難しくなり、どちらを優先させるかをはっきりさせないと支持獲得がおぼつかなくなってしまう。

このうち「院内との対立」とは、職員組合を含むさまざまな団体や議会を既得権益に固執する守旧派とみなし、それとの対立関係を強調することで改革派としての知事像をアピールすることを指す。振り返ってみれば、捜査褒賞費の執行停止（宮城・浅野知事）、議会根回しの廃止（長野・田中知事）、官官接待の廃止（高知・橋本知事）など、改革を演出するに際して院内は格好の標的となってきた。このとき議会にできる抵抗は、議会による議案の否決や知事の間責決議、辞職勧告、不信任といったことになるが、実際にはそうした手法を日常的にとれるわけではない。また、これらは院内の正統性を高めるといよりは知事を牽制するのが目的であり、知事との競合という点では受動的な対応となってしまう。つまり、知事とは異なり議会から対抗的な統治手法をしかけていくことは、議員提案の条例がほとんどない現状を考えれば難しい⁸。このように、議会と知事が持てる政治的資源の差が大きいため、少数与党であっても無党派・改革派知事は選挙にさえ勝利すれば県政

運営が可能となる。

次に、「院外からの直接的な支持調達」については、手法が大きく2つに分岐する。それが図でいう脱政治化と再政治化のベクトルであり、その双方の帰結として生まれるのがここで「中抜き構造」と呼ぶ議会・団体の空洞化である。

まず、脱政治化とは従来の利益媒介過程が行政効率を確保するうえでの障害とみなし、政治過程を行政過程に置き換えていくことを指す。具体的には、脱政治化は新行政経営（new public management）を相伴うことが多い。これは行政に対する市場モデルの導入という点で左派から批判されるが（e.g. 二宮 2005；進藤 2004；進藤・久保木 2004）、この論点は本稿の関心とは異なる。むしろ小倉利丸（2005）がいうように、新行政経営は有権者を顧客とみなすことにより、議会制民主主義を企業と消費者の関係に置き換えていくことのほうが、本稿からすれば重要である。議会・団体を介した利害調整は、非効率でしばしば不透明な部分を伴う以上、情報公開による透明化と行政と有権者の直接のコミュニケーションによる効率化が称揚される。

しかし、ここで有権者は政治的主体としてではなく、サービスの消費者として位置づけられるようになる。行政の責務は、行政ニーズを効率的に行政需要として把握し、それを効率的に具体的な施策として提供することとなる。院内の議会・団体は迂回の対象とされ、従来の政治的な回路を経てきた要求は、住民調査や意見聴取など行政的な手法に置き換えられる。その帰結が脱政治化であり、政治過程は行政ニーズを行政需要に変換する効率を下げるものとして形骸化していく。

次に再政治化とは、従来の利益媒介過程が有権者の政治参加を阻害しているとみなし、間接参加を直接参加に置き換えていくことを指す。有権者との直接的なコミュニケーションを重視するという点で、表面的には脱政治化と再政治化には共通点が多いように思われる。ただし、有権者とのコミュニケーション（再政治化の場合には政治参加）を用具的なものとみなすか表出的なものとみなすかで両者は対照的な性格を持つ。これは、Cohen and Arato（1992：390）がいうようなエリート民主主義と直接民主主義の相違に符合

する。

そうした相違点がありつつも、脱政治化と再政治化は議会・団体を迂回した意思決定の回路を作り出す結果をもたらす。本来、社会的分化に伴いさまざまな要求を汲み上げ利害調整に特化したシステムとして議会制は機能するはずであるが、その逆機能が閾値を超えたとみなされたことが脱政治化と再政治化の正統性を高めている。無党派・改革派知事は、このように議会・団体を迂回した中抜き構造を築くことで、議会と対抗する形で自らの正統性を確保していく。では、実際に中抜き構造はどのように形成されていくのか。その結果として支持基盤にどのような変化が生じるのか。分析に入る前に、高知県知事選をめぐる政党・団体の対応の変化を次項で概観する。

(2) 橋本県政の支持基盤の変化

前項でみた「院外からの直接的な支持調達」と「院内との対立」に鑑みて橋本県政を振り返ったとき、前者については5回の知事選の結果が一定の示唆を与えているように思われる。表1をみると、橋本候補の得票数は初回から5回目まで毎回減少しつつも、対立候補を上回ってきた。橋本支持の県議は、その理由を以下のように語っている。

連続当選できたのは、初出馬のときに多くの自発的な支えがあったことに尽きる。橋本に投票した人は、自分の判断で選んだ。そういう人はそう簡単には変わらない。極端なことをいえば、逮捕されても死ぬまで支持する、そういう強い支持だ。だから、彗星のように周囲は融けていく部分があったとしても、核の部分が残る（インタビュー、2009年3月26日）⁹。

重要なのは得票率ではなく、いつの選挙でも離反・棄権せず橋本に投票する固定層が存在する（と広く認識されている）ことである。初回の選挙で獲得した票は高知県知事選史上最多であり、この「貯金」で以降の選挙を乗り切ったという見方である。こうした「不敗神話」¹⁰の背景には、NHKの人気キャスターで大物政治家の弟で、なおかつ地元縁のない橋本が高知に「来

表 1 高知県知事選の結果

年			得 票 数			得 票 率		
			橋本大二郎	川崎昭典	森清一郎	橋本大二郎	川崎昭典	森清一郎
1991	高知市	69.47	116,947	29,787	15,721	71.99	18.34	9.68
	全 体	75.59	316,968	119,268	38,202	66.81	25.14	8.05
			橋本大二郎	佐竹峰雄		橋本大二郎	佐竹峰雄	
1995	高知市	41.10	81,540	18,055		81.87	18.13	
	全 体	52.85	285,614	49,498		85.23	14.77	
			橋本大二郎	所谷たかお		橋本大二郎	所谷たかお	
1999	高知市	52.02	96,378	35,544		72.61	26.78	
	全 体	62.73	274,670	132,541		67.01	32.34	
			橋本大二郎	松尾徹人		橋本大二郎	松尾徹人	
2003	高知市	58.25	84,411	66,714		55.86	44.14	
	全 体	65.42	233,801	192,932		54.79	45.21	
			橋本大二郎	松尾徹人	山中雅和	橋本大二郎	松尾徹人	山中雅和
2004	高知市	57.46	81,202	67,715	595	54.31	45.29	0.40
	全 体	64.56	226,428	192,745	1,765	53.79	45.79	0.42

出典：高知県選挙管理委員会資料による。

てくれた」という今でも語られる意識がある¹¹。組織票ではなく個人票というべきものが橋本についているのであれば、院外からの直接的な支持調達に関して他の知事より有利な立場にあるといえるだろう。自らの存在を忘れられないようにすれば、対抗馬が誰であれ勝利が計算できるという点で、院内との対立が当選の阻害要因とはならない。

実際、表2をみると橋本が出馬した知事選での政党・団体の対応は大きく以下の3期に分けられ、そのたびに支持基盤が変化している。

①第1期＝91年知事選：橋本は、初出馬時には「保守系無所属」として出馬しつつ、旧社会党とその支持母体である連合・県職労の支持を受けた。対抗馬の川崎は、大蔵官僚→高知県副知事という官僚出身知事の典型であり、自民党の公認を受けていた。これは、周辺部の県では必ずしも珍しい現象で

表2 橋本大二郎をめぐる支持と対立の変遷

選挙 年月	橋本支援		対立候補支援		自主投票	
	政 党	団 体	政 党	団 体	政 党	団 体
91.12	社会	県職労，連 合，自民党 本山支部	自民(公認)， 共産	ほとんどの保守 系団体	民社，公明	
95.11	自民，新進， さきがけ	ほとんどの 保守系団体	共産		社会	県職労
99.11	公明，共産		自民，自由	県職労，農協， 町村議長会	民主，社民	連合（産別一 任）
03.11	共産		自民，社民， 公明	県職労，連合， 農協，町村議長 会	民主（松尾 氏 協 力 候 補）	建設業協会
04.11	共産		自民（本部 推 薦），社 民，公明（本 部支持）	県職労，連合， 町村議長会	民主（松尾 氏 協 力 候 補）	建設業協会

はなく，自前の候補擁立が難しい社会党は保守系のなかで相対的に推せる候補を支持したにすぎない。実際，1987年の選挙で中内知事の対抗馬として出た保守系の元副知事は，社会党の支援を受けている。それより重要なのは，橋本を支えた「草の根」が無党派市民層というわけではなく，ほとんどが保守系だったことである¹²。

キツェルトは，左派自由主義政党が出現する条件として「既存の政治制度の応答性が低く，同時に既成政党に置き換わる良好な機会」を挙げているが（Kitschelt 1989：19），これは無党派知事にも当てはまる。前知事が退任した後の選挙は新人にとっての機会となり，その際に前県政やその後継者の評判が悪ければ，キツェルトのいう条件は整うことになる。これは高知に限ったことではなく，長野や宮崎といった例とも共通している。そこで「オルタナティブな保守」が求められたわけだが，そうした層の期待に橋本が応えていたことが，5選を可能にしていたといえる。

②第2期＝95年知事選：5回の選挙の中でもっとも無風に近く，実質的に信任投票に近かった。各種団体に加え，自民，新進，さきがけと主要政党の

支持を受け、対抗馬である共産党公認の佐竹峰雄に対して、約6倍の票を獲得している。しかし、ここで重要なのは得票率は上がったものの、得票数自体は3万票減らしたことである。これは、91年選挙は支持した社会党が自主投票にまわり、県職労が不支持を決めたことによるのではないだろう。社会党と県職労という、労働組合との折り合いの悪さはその後も続いており、これは橋本県政を理解するうえで重要なポイントとなる。

しかし、社会党が持つ固定票の減少分を考慮したとしても、支持に転じた自民党が持つ組織票で補って余りあるはずであった。91年知事選が稀にみる高投票率だから最高得票という結果がえられたのだとしても、それは橋本が出馬することでいわば彼個人が掘り起こした票であった。95年知事選が楽勝ムードのもとでなされた故の低投票率だったとしても、それは組織が掘り起こした票がその程度だったことを示す。つまり、橋本自身が院外から動員した有権者は、院内の政党・団体が動員した有権者をはるかに凌駕していたわけである。これは、院内との関係構築という点でかなりの影響を持ったと考えられる。

③第3期＝99年知事選以降：多少の変化はあるものの、この時期から共産党を除く政党・団体の多くは反橋本ないし非橋本へと転じ、第1期とは違った意味で無党派として選挙戦を戦うことになる。99年の選挙では、県職員が関与する信用組合の不正融資事件、知事紹介の「情報化アドバイザー」の覚醒剤所持事件により、県政史上初めて知事の間責決議が採択される。さらに、県農協中央会会長の所谷たかおが対抗馬としてたつと、自民・自由両党のほか、県職労、農協、町村議長会といった団体が所谷支持にまわった。民主や社民、連合は、方針を決められず自主投票へと落ち着いた。

2003年知事選では、01年に元副知事が不正融資による背任容疑で逮捕され、当時の副知事が引責辞職したことが一定の争点となった。それに加えて、自身の選挙資金問題も議会で取り上げられるが、これは03年選挙の争点にはなっていない。そうしたスキャンダルに加えて、「議会軽視」に反発する自民党が現職の高知市長だった松尾徹人を推薦し、一騎打ちとなった。99年には橋本を支援していた公明党、自主投票だった社民党や連合も、松尾支持に

まわる。このように組織の支援が松尾に集中したにもかかわらず、初めての僅差とはいえ4万票の差で橋本は逃げ切っている。

2004年知事選は、自身の選挙資金問題により議会より辞職勧告を受け、それにしがって辞職した出直し選挙が、このときの基本構図となる。実質的には03年と同じ前高知市長の松尾との一騎打ちであり、支持母体も前回選挙と変わらない。ただし、自民党と公明党は県連ではなく党本部の推薦・支持を松尾に与えており、自公連立の総力戦としての性格は格段に強まっている。それでも、前回より票差は縮まるものの3万票以上の差をつけて5選を果たしている。

現職の強みがあるとはいえ、スキャンダルが噴出しほとんどの組織が敵にまわるなかで、橋本は当選を重ねてきた。なぜどのようにして橋本と政党・組織の関係は変化したのか。次節以降では3期の時期区分に即して、この点を検討していく。

3. 初期の対組織関係——労働組合とどう付き合うか

1991年の知事選では、社会党が支持したとはいえ選対の中に入って指南するといった密接な協力ではなく、また消去法的な支持だったため、社会党に対する「借り」はなかった。敵対した自民党とも、92年2月には兄である橋本龍太郎が仲介して「手打ち」をし、政策合意協定を締結しており、対組織関係としては修復されていた。その意味で、橋本県政は特定の組織に大きくよりかかるわけでもなく、敵対的な組織を院内に抱えるわけでもなく出発できたといえる。

そうしたなかで、一期目に関係が変化したのは対労働組合においてであった。その後に労働組合が最大の敵対勢力となった影響もあるだろうが、橋本は労働組合（主には県職労）に対しては一貫してネガティブな評価を与えている。2009年の衆院選出馬に際して発表した「大二郎の旗」では、「自由民主党には悪しき族議員が、民主党には自治労に代表される、親方日の丸の意識から抜けきらないグループが」と日本政治の病巣であるかのごとき記述ま

でしている¹³。

橋本の対労働組合対策の手始めは、40年間続いた人事諮問制度を1993年に廃止したことであり、その翌年から始まる行政改革である。このときには県職労がストを打ったが、成果を出せない代わりに処分者を出すという敗北に終わり、2003年のストに対しても処分が下るなど、橋本は組合に対して強硬姿勢を崩さなかった。その結果、「労組にとってみれば、全国でまれに見る嫌な相手」¹⁴となり、反橋本の一点で自民党と選挙連合を形成するところまで至っている。

ただし、こうした行動は橋本からすると「既得権益の打破」「特定団体におもねらない」で一貫しており、保守系の団体に対しても同じ姿勢で接しているとなるだろう。実際、1992年には慣例として続いていた「木曜会」という農林漁業団体幹部との昼食会を、橋本は無意味だとしてやめている。さらに、同年11月に陳情に來た農協幹部に対して、コメの輸入自由化反対一辺倒であることを批判している（『高知新聞』1999年10月21日）。

さらに、1993年には県労働委員会に共産党系の全労連推薦の委員を入れている。これは、「89年に総評が『連合』と全労連に分裂して以降、全労連＝県労連の推薦する委員を任命したのは、当時革新県政だった沖縄県に続いて全国で2番目。保守系の県政では初」（『高知民報』2007年8月26日）であった。これは、それまで院内にありながらつまはじきにされてきた共産党にとっては、平等な扱いということになるだろう。逆に、連合にとってはポストが1つ減らされることを意味しており、従来の院内の資源が剥奪されていく。こうした細かなことの積み重ねが、その後の知事－議会・団体関係を方向づけていったといえる。

4. 1995年知事選とその後の変化

1995年の知事選に際しては、当時の副知事の進言により組織型選挙となった。各政党・団体に推薦依頼を出す現職知事に典型的な選挙形態だが、社会党と県職労は91年とは異なり支持していない。県職労は、水面下で対立候補

の擁立をはかろうとしたが、社会党が自主投票を決めたので「反橋本の自主投票」に留まっている。このように労働組合との関係がこれ以降固定化したのに加えて、この選挙では91年当選の原動力になった「草の根」の支持層からも一定の離反が生じている。たとえば、その後も橋本に関わり続けるある有力な支持者は、次のような理由でこのときの選挙を手伝っていない。

商工会議所の会頭が大きな橋をかける会を作って、大二郎もその船に乗った。それで闘えばいいというのが、草の根はどうするか。だからこのときは何もやらなかった。一切やらない。勝ち負けでなしに、組織に乗った大二郎に反発した。名も無き人たちが、伸びてきたら雑草でどんな花が咲くかもわからんそういう人に乗って勝っているでしょう。それを、組織に乗って楽して勝って残るものは何か、ということだ（インタビュー、2009年3月19日）。

実際、約20人の後援会役職者のうち17名は主要団体の幹部であり、「草の根」出身者は3名にすぎなかった。この支持者に限らず、「草の根」から皮肉や批判が噴出したため、「四年前、運動をともにして下さった草の根グループの皆様へ」というA4便箋で8枚の詫言状をしたため、2000部をコピーして配布したという（『朝日新聞』1995年10月31日）。その結果、「草の根」の多くは選挙運動に加わったのだが、結果的に得票数は減少している。朝日新聞大阪版の見出しが「『元祖草の根』橋本大二郎さん、3万票減らす」（『朝日新聞』1995年11月27日）だったように、高くても当然の得票率よりも得票数の落ち込みのほうが話題になる。しかも、橋本自身の認識では楽をしたから票が減ったのではなく、彼自身が述懐するように気苦労が多いものだった。

このときの選挙は、楽に見えたかもしれないが大変だった。市町村によっては、草の根と首長と一緒にやっていいところもあるが、組織と草の根とで別々に（選挙活動を）やったところもあった。組織とのつながりでは、肌の合わない人と付き合い、飲みたくもない酒を付き合ったりするような

こともしなければならない。一方、草の根の集会にいくと、組織の支援を受けることについて文句を言われるから説明しないといけない（橋本大二郎氏へのインタビュー、2009年3月11日）。

組織にかつがれた結果が得票減ならば、組織に頼らず思い通りのことをしたほうがよい。橋本自身は、この選挙が大きな変化のきっかけになったとは思っていないというが、県職労や木曜会に示した「挑戦的」な姿勢は2期目になって加速する¹⁵。橋本自身は、自らの政治的立場を「基本的に自由民主党です。民主党ではありません」¹⁶というが、2期目以降敵対していくのは自民党で、それは確信犯的とみられても仕方ない部分がある。

この時期に波紋を呼んだのは、減反事務に対する協力拒否、外国人の公務員受験資格、君が代発言、非核港湾であり、いずれも自民党とその支持母体の神経を逆なでする問題であった¹⁷。そしてこれらの問題は、具体的な予算の増減を伴うわけではなく、非常にシンボリックな性格が強い。このうち、非核港湾については当時の副知事の進言を採用したというが¹⁸、それ以外の3点は橋本自身の意向を表明したものに他ならない。このような他の改革派知事とも異なる「政治色」の強い動きを見せたのが2期目に集中しているのは、果たして単なる偶然だろうか。

こうした問題に対する橋本の態度は、基本的に彼の立場をそのまま表しているだろう。「大二郎の旗」は、彼の政治家としての立場をもっとも鮮明に示しているといえるが、社会政策以外は民主党のリベラル派ないし左派に近い¹⁹。しかし、こうした彼の言動は直接的に票に結びつくものではなく、実利的なメリットはむしろマイナスだろう。彼の支持基盤である「草の根」の担い手は保守系が多く、「草の根」に対してはむしろ諍いを生みかねない部分もあったと考えられる。にもかかわらず反自民的な立場を明らかにした理由として、橋本に近い県議は以下のように語っている。

選挙戦う上ではあえてやる必要がない。あれは、全国に自分のカラーをだすという目的があったと思う。もちろん、それが自分のスタンスではある

が、自分のPRというところはある。橋本は発信して人気をとらないと存在意義がなくなる。これで脚光を浴びる。ただ選挙に強いだけの知事じゃ意味がないでしょう（インタビュー，2009年3月26日）。

橋本自身は、非核港湾の問題がそれほど紛糾するとは思わなかったと振り返っており、それは真実と思われる²⁰。だが、そうしたことを何度も繰り返して戸惑い続けるほど、橋本は鈍感でも無垢でもないだろう。結果的にこの時期に進んだのは自民の橋本離れであり、91年と95年の選挙結果を引き比べて自民党が離反するように仕向けたといっはうがちすぎだろうか。もっとも、自民党の一定割合は親橋本であり続けており、自民党との対立があらわになった99年知事選においても自民党執行部の態度は煮え切らなかった。自民党に先んじて行動して自民党を動かしたのは、減反事務への非協力問題で当事者となった農協であり、シンボリックな問題それ自体が対立候補の擁立に結び付いたわけではない。そう考えれば、この時期の一連の言動は全国的な注目を浴びて院外にアピールする点でメリットがあり、デメリットは決定的でなかったともいえる。

5. ねじれ与党の構図——共産党と県政会

1999年知事選で生じた変化は、単に自民党が敵対したのみならず、共産党が橋本を支援したことである。共産党がこのとき以降、実質的な知事与党になった背景の1つには、2期目に示した「予想外」のリベラルな姿勢があるだろう。しかし最大の原因は、「無党派＋共産党」（碓田1998）による党勢拡大戦略にあたって、橋本支持が時宜にかなったものと判断したことによると思われる。実際、共産党は橋本県政での協力関係を他の県内市町村にも拡大しており、一定数の市町村で共産党が与党となっていた。これを橋本効果というなら、それは以下のように要約できる。

高知の共産党は、これまで保守が共産を色眼鏡でみるのと同様、共産党も

保守を色眼鏡でみていたこれまでの状況を打破った（共産党県委員会へのインタビュー，2007年1月19日）。

「色眼鏡でみない保守」としての橋本に対して、共産党も「色眼鏡でみる」のをやめたわけである。1期目に労働委員会の委員に全労連所属の者を入れたこと、共産党議員の質問にも他の会派の議員同様に答弁したことなどは、橋本ならではの平等主義といえるだろう。そして院内との対立は「既得権」を持った勢力との対立を意味しており、その埒外にあった共産党にとっては相対的に対立を弱める結果をもたらす。これは、院外からの直接的な支持調達とは異なるが、院内で疎外された勢力を味方にする効果を持っていた。3期目には公明党が野党に転じたため、共産党は3期目以降唯一の与党政党として、議会との戦いに明け暮れた2004年までの橋本県政を支えることとなる。

ただし、3期目にとどまらず2003年の4回目の知事選に際しても、自民党は対抗馬擁立をためらっていた部分があるように、自民党は決定的に橋本と対立したわけではない。それは自民党会派内に一定の親橋本勢力があったからだが、自民党の野党化に伴い親橋本派は県政新風会（後に21県政会）という独自会派を結成した²¹。この親橋本派になる理由としては、「改革派」であることへの共鳴、選挙区事情、個人的関係などさまざまであり、会派としてのまとまりもなかったという。

しかし、大づかみにみれば「古い慣例を大事にする人が自民に残り、新しいことをするという人が出た」²²といえる。実際、2003年の県議選での当選者をみると、自民党14人の平均当選回数は4.3回であるのに対して、21県政会11人のそれは2.1回であった。その意味で、橋本県政は保守系の新興勢力に対して機会を開いた。これは、保守系を自認する橋本の自己規定と、「古い自民党的なものが嫌いで、ボス政治が嫌い、根回しが嫌い」²³という手法の双方への共鳴が、新たな保守系会派を作り出したといえる²⁴。

民主・社民系という「間」を抜き去った形で成立した、共産党と21県政会という与党構成は、一見すると奇妙なものにみえる。実際、議会内でもこの

両者がうまく連携していたわけではなく、21県政会は主に自民党との調整役として機能していた。ただし、上述のように従来の議会秩序の中で相対的に割を食う立場の議員が与党になったという点では、相通ずるものがある。結果的に、院内との対立が生み出したのは新たな与党であり、それは既成秩序では浮かばれないという共通点を持つ。それは、院外からの直接的な支持調達と類似した支持の論理であるが、橋本があくまで保守であると自己規定する時点で「新党結成」には至らない。保守系無所属という、日本の地方政治の基層に根ざした形で議会内会派を構成するに留まる。この点は、保守を自認しない田中康夫や嘉田由紀子が地域政党を生み出したのとは対照的である。

6. 結びに代えて

本稿執筆時から4年前に、筆者のひとは橋本の多面的な性格が幅広い支持調達を可能にすると書いた（丸山ほか 2006）。実際、その後インタビューを進めていても「新保守主義」（県職労）から「自由主義者」（共産党）まで、橋本像はみる者によって多面的である。しかし、橋本を語るうえでまず重要なのは、石原慎太郎のような右派とはイデオロギー的に相容れないとし、相談相手として後藤田正晴や野中広務のような自民党リベラル派を挙げる「保守」ということである²⁵。彼の言動を追いかけていくと、その点ではまったくぶれがなく、後藤田や野中が左派からも評価されていたのと同様に潜在的には幅広い支持を可能にする。

次に、橋本はある種の個人主義者であり、組織・団体の意向をまったく無視するわけではないが、それを個人に優越させるわけでもない。こうした姿勢は、議会・団体や県庁組織と一般有権者とを引き比べたときに、一般有権者にとっては距離の縮減を意味し、議会・団体や県庁組織にとっては既得権の削減を帰結する。橋本は、リベラル保守で個人主義という意味において、新保守主義者でもあり自由主義者でもある。彼がそうした自己をどの程度自覚的にみつめていたかはわからないが、対組織関係については明らかに従来

型の知事とは異なる認識を持っていた。聞き取りに際して、彼は以下のよう
に語っている。

組織・団体に批判されても、全体のバランスからすると大きなダメージに
はならない。これからの政治を担う人は、そういうことを意識すべきだと思
う²⁶。

こうした認識は、橋本が院外からの直接的な支持調達を得意としているが
ゆえに出てきた、といえるかもしれない。しかし、院内と院外の勢力バラン
スが崩れたのがポスト55年体制の特徴であり、そうであるがゆえに中抜き
の構造が形成されるのである。このとき、院外の有権者を糾合する能力・争点
があれば、橋本のいうような形で「全体のバランス」をとることもできるだ
ろう。有権者が議会・団体によって統合されない中抜き時代にあつて、民主
主義の可能性を脱政治化へと極小化していかない方向性が求められている。
高知県政の場合、確かに橋本という個性がもたらした特異な性格は否定でき
ない。しかし、それが中抜き時代に適合的な形態であるがゆえに、16年の県
政運営が可能になったという点で、個人に還元されるものではない。橋本県
政の経験は、瀕死の保守政治を再建するに際しても多くの示唆を与えるもの
である。

注

- 1 知事在任中の発信も多く、筆者が目に通した書籍として以下がある（浅野・北
川・橋本 2002；橋本 1993, 1995a, 1995b, 2001, 2002, 2006）。
- 2 注目された知事ということもあり、高知県内では橋本県政や橋本大二郎に関わ
る本がかなり刊行されている。我々が収集しただけでも、本文で挙げたもののほ
かに二神（1994, 2008）、樋口（1991）、高知新聞社編集局取材班（2001）、小谷
（1992, 1994）、窪（1999）、沢山（2004）がある。
- 3 有権者レベルでの支持基盤について、橋本支持派のある県会議員は「最初の選
挙で投票した人が、基本的には投票し続けている」と評している。つまり、自ら

の支持政党の方針とは独立して、橋本個人への投票が多かったという見解であり、基本的にこれは正しいと思われる。筆者を含むグループの行った投票行動に関する調査でも、2003年の知事選挙では支持政党を超えてかなり満遍なく得票していた（丸山ほか 2006）。

- 4 とはいえ、2007年の滋賀県議会選挙や2009年の都議会議員選挙のように、自民系が半数を割る事態も存在する。これは、二大政党制に向けた移行の一環として捉えられるだろうが（曾我・待鳥 2008）、本稿の課題ではないのでこれ以上ふれない。
- 5 本稿は、2004年度から継続している地方政治研究の一環であり、他に徳島、長野、滋賀、東京の事例研究を進めてきた。徳島の概要については久保田ほか（2008）、長野と東京については丸山ほか（2007、2008）、滋賀については高木ほか（2008）を参照。
- 6 もちろん、これはマンハイムがいう意味での官僚的保守主義を帰結するが、イデオロギー的な保守化というわけではない。
- 7 曾我・待鳥（2007）は、15年サイクルで地方政治の時期区分をするなかで、1990年からの15年を無党派知事期としているが、正確には55年体制の崩壊がもたらしたものと考えたほうがよい。高知の場合、その崩壊前から無党派知事が誕生した点でも先駆的といえるだろう。
- 8 論理的には、議会の多数会派が対抗的な条例提案を採決させていけば、知事に対して能動的な抵抗が可能になる。しかし、日本の地方議会は行政のチェック機関以上には立法的功能を果たしてこなかったため、敵対する知事にも受動的な対応しかできていない。
- 9 こうした認識は、反橋本陣営を含めて他の聞き取り先でも共有されている。
- 10 この「不敗神話」は『高知新聞』2009年8月31日付から取った言葉である。2009年の総選挙で不敗神話が崩壊した背景として、知事退職後から選挙までの期間が長すぎたこと、二大政党の競合に埋没したことに加えて、陣営内部に乱れがあったことが指摘されている（『高知新聞』2009年9月3日付）。
- 11 そもそも、組織的基盤がないのに出馬を要請した点で、常識的にいえば橋本出馬は奇跡に近かった。出馬を依頼したグループが橋本の反応に一喜一憂する状況は、当事者たちの記録に詳しい（樋口 1991；小谷 1992）。橋本も、すぐに要請に応じたわけではなく、対立候補の評判などを慎重に見極めて、後述する機会を見出して出馬表明したと思われる。
- 12 これは聞き取り先で共有されていた認識であり、当時の高知にはさまざまな活動に従事する無党派市民層はほぼいないといってよかったという。

- 13 <http://daichanzeyo.la.coocan.jp/index.html>。
- 14 連合高知へのインタビュー，2007年1月31日。
- 15 インタビュー，2009年3月11日。
- 16 同上。
- 17 橋本と敵対する労働組合は，こうした「リベラル」な一連の言動を「本気じゃない」とみなすが，これらのイシューに対する立場は本当にリベラルだったといっ
てよい。ただし，こうした言動が2期目に集中する理由は，単なる立場との合
致では説明できない。
- 18 橋本氏へのインタビュー，2009年3月11日。
- 19 そうであるがゆえに，橋本は何度も民主党から国会議員への出馬を依頼されて
いる。このことは本人も認めているが，インタビュー時には民主党からは来ても
自民党からはまったく話しないと述べていた。
- 20 同上。
- 21 この会派名はめまぐるしく変わっている。他の親知事派の合流により21県政会
とした後，自民党の切り崩しにより新21県政会と県政会に分裂している。
- 22 橋本支持派の県議へのインタビュー，2009年3月19日。
- 23 同上。
- 24 もっとも，橋本はこの与党会派を大事にして頼っていたわけではない。基本的
に，橋本は与党会派であっても事前に相談したりすることはなく，野党会派とそ
れほど変わらない対応をしていた。そうであるがゆえに議会内での調整に苦労し
たという経験は，複数の与党議員が語るところであり，真実といっていっ
たろう。
- 25 橋本氏へのインタビュー，2009年3月11日。
- 26 同上。

文献

- 間場寿一，1983，「地域社会と政治」間場寿一編『地域政治の社会学』世界思想社。
- 浅野史郎・北川正恭・橋本大二郎，2002，『知事が日本を変える』文藝春秋社。
- Cohen, J. and A. Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- 二神正三，1994，『今，明かす！ 橋本大二郎知事への道』中央印刷。
- ，2008，『闇を斬る——高知県議会一刀両断』中央印刷。
- Habermas, J. , 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, SuhrkampVerlag.(= 1979, 細谷貞雄訳『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店.)

改革派知事の16年

- 橋本大二郎, 1993,『破天荒, 大二郎がゆく』講談社.
- , 1995a,『「政治家」無用論』講談社.
- , 1995b,『土佐発情報維新』徳間書店.
- , 2001,『知事——地方から日本が変わる』平凡社.
- , 2002,『いつもハッピー』講談社.
- , 2006,『融通無碍』ノブレスオブリージュ.
- 樋口秀洋編, 1991,『大二郎が勝った——女がつくった高知県知事』高知県「草の根」知事選を記録する会.
- 仮谷仁, 2004,「橋本県政を読む——知事の政治姿勢とその手法を焦点に」『高知短期大学社会科学論集』86号.
- Kitschelt, H., 1989, *The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*, Ithaca: Cornell University Press.
- 高知新聞社編集局取材班, 2001,『黒い陽炎——県閥融資究明の記録』高知新聞社.
- 小林良彰・堤英敬, 2000,「無党派層の政治意識と投票行動^{(1)~(3)}」『選挙』53巻8~10号.
- 河野啓・中瀬剛丸・加藤元宣, 2001,「無党派層の増加と変化への期待——90年代の選挙と有権者の意識」『NHK 放送文化調査研究年報』46号.
- 窪則光, 1999,『この指とまれオンブズマン』花伝社.
- 久保田滋・樋口直人・矢部拓也・高木竜輔編, 2008,『再帰的近代の政治社会学——吉野川可動堰問題と民主主義の実験』ミネルヴァ書房.
- 丸山真央, 2008,「利益媒介から行政改革へ——飯泉県政の政治手法と行政運営」久保田滋・樋口直人・矢部拓也・高木竜輔編『再帰的近代の政治社会学——吉野川可動堰問題と民主主義の実験』ミネルヴァ書房.
- ・高木竜輔・村瀬博志・久保田滋・樋口直人・矢部拓也・松谷満, 2006,「誰が『改革派知事』を支持するのか——橋本大二郎・高知県知事への投票行動を中心に」『徳島大学社会科学研究』19号.
- ・松谷満・久保田滋・伊藤美登里・矢部拓也・高木竜輔・田辺俊介, 2008,「日本型ポピュリズムの論理と心情——2007年東京都知事選における有権者の投票行動の分析」『茨城大学地域総合研究所年報』41号.
- 松本正生, 2001,『政治意識図説——「政党支持世代」の退場』中央公論社.
- 村上弘, 1995,「相乗り型無所属首長の形成要因と意味——国際比較を手がかりに」『年報行政研究』30号.
- 根小田渡, 2007,『検証橋本高知県政16年』アイアンドエヌ.
- 二宮厚美, 2005,「自治体再編の新展開と日本のNPM」岡田章宏・自治体問題研究

- 所編『地域と自治体第30集 NPMの検証——日本とヨーロッパ』自治体研究社.
- 小谷匡宏, 1992,『ドキュメント大二郎の挑戦』小谷設計.
- , 1994,『大二郎現象』小谷設計.
- Offe, C., 1984, *Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchison.
- 小倉利丸, 2005,「戦時電子政府と監視社会」小倉利丸編『グローバル化と監視警察国家への抵抗——戦時電子政府の検証と批判』樹花舎.
- 佐藤俊一, 1997,『戦後日本の地域政治』敬文堂.
- 沢山保太郎, 2004,『橋本大二郎 闇の真相』「橋本大二郎 闇の真相」編集委員会.
- 進藤兵, 2004,「『地方分権』から『地方構造改革』へ——日本における資本主義国家の再編と新自由主義型地方分権の転形の政治学的分析」加茂利男編『「構造改革」と自治体再編——平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社.
- ・久保木匡介, 2004,『地方自治構造改革とニュー・パブリック・マネジメント』東京自治問題研究所.
- 曾我謙悟・待鳥聡史, 2007,『日本の地方政治——二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
- , 2008,「政党再編期以降における地方政治の変動——知事類型と会派議席率に見る緩やかな二大政党化」『選挙研究』24巻1号.
- 高木竜輔・松谷満・丸山真央・矢部拓也・樋口直人, 2008,「嘉田県政誕生をめぐる有権者意識と投票行動——『漁船』はなぜ『軍艦』に勝てたのか」『徳島大学社会科学研究』21号.
- 辻陽, 2008,「政界再編と地方議会会派——『系列』は生きているのか」『選挙研究』24巻1号.
- 碓田のぼる, 1998,『無党派＋共産党の時代——高知の挑戦は日本を変えるか』かもがわ出版.

(付記) 本稿は、久保田滋、丸山真央、村瀬博志の各氏との共同研究の成果であり、カシオ学術振興財団研究助成「ローカルパーティーの現代社会論——個人化社会における政治の再構築をめぐる困難」の助成を受けている。インタビューにお答えいただいた方々と併せて、深く感謝したい。